COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE

(Sesión celebrada el día 15 de mayo de 2019).

SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 17:18).

–Damos la bienvenida a las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, concretamente, al subsecretario, contador Pablo Ferreri y a los asesores, señores Juan Martín Chaves y Christian Daude.

Es un gusto recibirlos.

En la comisión estamos tratando el proyecto de ley de gestión integral de residuos y nos interesa muchísimo su opinión acerca de los aspectos tributarios a los que refiere la iniciativa.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Muy buenas tardes a todos.

Es un placer estar aquí para discutir un proyecto de ley, tal como hemos hecho en tantas otras oportunidades en relación con otros proyectos.

En primer lugar, queremos señalar que para el Ministerio de Economía y Finanzas la iniciativa a estudio es muy importante, pues tiene la aspiración de resolver, corregir o, al menos, colaborar en mitigar los efectos de un problema medioambiental que, como todos los de su clase, tiene también, al final del día –no solo en Uruguay sino también a nivel regional y global– efectos económicos, degradando el potencial económico de un país en el largo plazo. Por esto, realmente entendemos necesario el tratamiento de un proyecto de gestión integral de los residuos y nos parece muy atinado el envío de una iniciativa de estas características al Parlamento nacional, para su consideración por parte de los señores legisladores.

En segundo término, como los señores senadores habrán podido apreciar, se trata de un proyecto integral –como bien lo dice su nombre–, es decir que en los artículos que lo componen se trata el problema desde diversas aristas. Al respecto, quiero hacer una primera reflexión. Obviamente, cuando se plantea un esquema general y tan importante, su aplicación seguramente no será en forma instantánea en todos los aspectos que lo involucran, sino por etapas o en forma progresiva. Digo esto no solo por el proyecto de ley en términos generales, sino también por algún comentario que realizaré en relación con los aspectos tributarios.

Por lo tanto, nos parece importante el tema y atinado su tratamiento. Entendemos que es una muy buena iniciativa y estamos de acuerdo en que sea integral, lo cual obviamente requerirá de tiempo para su análisis pero también para la implementación total de la misma.

Hechos estos primeros comentarios, vamos ahora a referirnos a los aspectos sobre los que la comisión pretendía que nosotros opináramos más específicamente, que tienen que ver con la parte tributaria.

Aquí se ha previsto una forma de financiar este esquema, pero como debería implementarse por etapas –tal como decíamos– dada la magnitud del proyecto, seguramente también la carga tributaria prevista –como lo redacta la norma: «hasta» un determinado monto, para financiar la globalidad– también debería ser aplicada de manera paulatina. Si la ley se aplica en etapas, obviamente los recursos deberían seguir la cadencia de aplicación de la norma, para seguir un determinado criterio de equidad. Si bien en el texto enviado al Parlamento no están atados la recaudación con el destino, porque el dinero va a rentas generales, sí se entiende que lo que se volcaría para financiar este proyecto de ley va en consonancia con la recaudación adicional obtenida por el impuesto específico interno establecido en el artículo 43. Es por eso que debería tener una cierta correlación.

Por otra parte, esta es una norma cuyo estudio –a los efectos de su aprobación– y aplicación efectiva seguramente insumirán mucho tiempo, entonces, aplicar la carga máxima en este momento puntual, un momento en que la economía presenta ciertos desafíos y mayor lentitud, podría implicar una carga importante para las empresas.

Debí decir que este proyecto de ley emanó del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Economía y Finanzas trabajó en lo que refiere a la elaboración de la propuesta tributaria. Por nuestra parte, entendemos que esta es una forma correcta de buscar un financiamiento para estos aspectos.

Como reflexión general vamos a mencionar algunos aspectos que seguramente ameritarán otras instancias de discusión o de trabajo, pues pueden requerir más de una mirada adicional a lo largo del tratamiento del proyecto de ley por parte de los señores senadores con el objetivo de perfeccionarlo. Básicamente me refiero a dos aspectos sobre los que en la jornada de hoy no traemos una propuesta concreta pero que pueden ameritar un análisis más profundo y riguroso, también a la luz de conversaciones que hemos tenido con diversos actores involucrados en la aplicación efectiva de esta ley y que entendemos pueden colaborar a mejorar el esquema que está planteado.

En primer lugar, la normativa establece un financiamiento que busca los recursos para solventar los aspectos que aquí se manejan. Se pasa de un esquema de responsabilidad enfocado en la empresa a otro en que se maneja de manera pública la gestión de los residuos. Creemos que podría ser interesante analizar, sobre el esquema del Imesi planteado, la posibilidad de generar algún incentivo económico a fin de que las empresas se sientan estimuladas para continuar tratando sus residuos. Por ejemplo –y a cuenta de poder analizarlo o desarrollarlo con mayor profundidad–, se podría explorar un esquema donde sobre el Imesi que se plantee haya deducciones o bien minoraciones de lo que se deba pagar en función de lo que las propias empresas inviertan para el tratamiento de los residuos.

En segundo lugar, obviamente no estamos hablando de una tasa, por lo cual lo que se cobra no tiene que estar directamente asociado con el servicio que se pretendería brindar. Estamos hablando de un impuesto y eso no aplica, pero entendemos que sobre el Imesi que diseñamos se podría admitir una mirada diferente que también debería ser analizada con mayor rigurosidad, más allá del monto que se fije. En vez de poner una tasa *ad valorem*, es decir, donde se grave en función de un porcentaje del producto que se esté vendiendo, también podría analizarse la posibilidad de que –recaudando lo mismo– el impuesto tenga un valor fijo en función del tipo de envase del cual se trate. Al final del día, la contaminación de un envase determinado es la misma más allá del valor del producto que contenga. Eso puede requerir un afinamiento un poco distinto, pero lo que plasmamos en este proyecto de ley es más simple porque se aplica una tasa y su administración es bastante más sencilla. Ahora bien; creemos que podría ser un escenario –para analizar junto con los señores senadores–, recaudando lo mismo –reitero–, pero con un planteamiento en función del envase en vez del valor. Estas son líneas de trabajo que podrían explorarse –y que, como es obvio, requieren tiempo–, en base a apreciaciones que hemos recogido y que nos parecen de recibo o, al menos, dignas de ser comentadas en este ámbito a fin de poder generar desarrollos en mayor profundidad. Estoy refiriéndome, básicamente, a la forma como se recauda y no al monto; y, por otro lado, a la posibilidad de generar algún estímulo –que sería un agregado– para que las empresas mantengan o tengan incentivos para tratar sus residuos, ayudando así a cubrir los riesgos que presenta este tema para el medio ambiente y sus consecuencias económicas, como ya mencionamos.

Estas son las primeras reflexiones que nos merece el proyecto de ley el cual, reitero, compartimos en su espíritu general y en la forma como está planteado. Creemos que estos aportes que realizamos son elementos que pueden ser conversados o discutidos.

SEÑORA PRESIDENTA.- En lo personal, comparto lo planteado por el señor subsecretario en cuanto a explorar posibilidades y buscar acuerdos que nos lleven a financiar el proyecto.

SEÑOR BORDABERRY.- Siempre es un placer recibir al contador Ferreri.

La consulta que quiero hacer refiere a lo último que mencionó. Me llama la atención, en el artículo 43, lo relativo a la materia gravada.

En el artículo 21 se mencionan productos puestos en el mercado en envases no retornables. En realidad, no se grava el envase no retornable, sino lo que está dentro de él. Llama un poco la atención el hecho de que en un proyecto de ley que se supone busca la gestión de residuos y atacar el

problema de los envases, no se grave el envase no retornable y sí el producto que va dentro. Además, no parece haber sido una casualidad porque en el artículo 46 se pone una norma programática que me parece que va a ser muy difícil que se cumpla. Allí se expresa: «Los importadores y fabricantes de productos puestos en el mercado en envases no retornables, deberán minimizar el volumen y peso de los envases a las necesidades de protección de contenido y comercialización del producto». Una lógica en esto diría que uno debería gravar el envase y, quizás, el que más contamina gravarlo más. Nos puede pasar lo siguiente. Pensemos, por ejemplo, en un medicamento, un jarabe. En realidad, lo vamos a gravar porque tiene un valor más alto y quizás esté en un envase menos contaminante. Y eso choca con las otras previsiones del mismo artículo 43 porque en lo otro sí se va directamente a la materia de la ley: bandejas de materiales descartables utilizadas para contener alimentos, film plástico utilizado como material de embalaje, vasos descartables, bolsas plásticas para transportar y contener productos. Creo que en el Título 11 del texto ordenado legal ya está gravado por Imesi el contenido, sea, el vermouth, las bebidas, etcétera. Eso lo arreglan en este artículo porque ponen que si ya está gravado, lo aumentamos 5 % más. En lo personal, me choca un poco el gravar el producto y no el envase. Esta es la primera consulta que realizo. Quisiera saber si se lo plantearon en ese sentido.

Por otro lado, en el artículo 50 se crea el Provar. Y acá hay un sistema medio raro. Obviamente, estas no son tasas porque no guardan relación con un servicio del Estado, etcétera, pero es un impuesto con afectación por ley. Es algo típico que, a pesar de que la doctrina tributaria establece que no debería existir, existe. Lo recaudado se va a destinar al Fonagres y este, a su vez, lo va a destinar al Programa de Valorización de Residuos –Provar–, del Ministerio de Industria, Energía y Minería, o sea que es una afectación de una afectación. El Provar es un programa que se crea en dicho ministerio y al cual se le asignó esta función. Me pregunto: ¿no se hizo una previsión presupuestal del destino, de cómo se va a aplicar y a quién? Obviamente, este año no se puede hacer porque no habrá Presupuesto.

Me surgen dudas con respecto a si esto no colide con el artículo 86 de la Constitución. No sé si esta afectación a un programa dentro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente debería ser objeto de una norma presupuestal.

Otra duda que tengo es si puede haber algún tipo de problema constitucional –no quiero adelantar opinión porque tendría que estudiar el tema más profundamente– al crear, en un año electoral, un fondo nacional de gestión de residuos y el Poder Ejecutivo va a designar a una persona física y jurídica que actuará en carácter de fiduciario. No sé si puede hacerse; tengo dudas sobre eso. Tal vez sería conveniente hacerlo el año próximo.

Aprovecho la presencia del contador Ferreri, que es un experto en el tema impositivo, para consultar acerca del gravado del producto y no del envase, e incrementar lo que se grava como contenido en el Título 11 del Texto Ordenado de 1996.

SEÑOR GARÍN.- En primera instancia, agradezco la presencia de las autoridades.

Creo que es de recibo el concepto general de ir pensando en una aplicación progresiva del financiamiento en la medida en que se hagan efectivas las disposiciones de la ley. Considero que esta ley, debido a alguno de sus componentes, es claramente programática. Algunos artículos contienen disposiciones programáticas y, otros, específicas. Algunas pueden aplicarse más rápidamente y, otras, de forma más lenta.

De entrada nos parece muy atinado prever los aspectos mencionados y trabajar en los próximos días en una redacción que permita reflejar –no solo en la idea, sino también en el texto de la ley– los avances sobre la incorporación del financiamiento.

El artículo 42 establece la responsabilidad extendida en la gestión de los residuos especiales. En general, hemos ponderado esto como muy buena medida. Mi pregunta es si lo mantenemos así.

También quisiera saber si además se va a crear un instrumento de promoción a la industria. Con respecto a la cadena afectada por esta responsabilidad, ¿podría ser alcanzada por algún instrumento de estímulo –que se planteó genéricamente– para la devolución? ¿La empresa o la cadena tendrán algún retorno por el esfuerzo que hagan?

Otra pregunta que tenía para hacer va en el mismo sentido de lo expresado por el señor senador Bordaberry. Nos llamó mucho la atención lo que en el artículo 43 aparece como numeral 21) –que es una modificación del Título 11– porque refiere al producto y no al envase, mientras que los otros están dirigidos a las sustancias o los materiales que generan el problema. Entonces, en relación con ese numeral sería bueno poder conseguir que refiera más al envase que al producto, aunque eso ya está planteado.

Me gustaría saber si han hecho alguna estimación general sobre el monto de las recaudaciones, en virtud de que este es un proyecto de ley muy ambicioso, que va a requerir numerosos recursos y muchos de ellos hoy se suministran por otra vía, esencialmente para la gestión de residuos domiciliarios.

Y, por último, quisiera saber cuánto significarían estos nuevos gravámenes en esa dotación de recursos adicionales.

SEÑORA PRESIDENTA.- Por mi parte, tengo algunas preguntas concretas que van en el mismo sentido que las de mis compañeros. De todos modos, las dejo planteadas para que las autoridades del ministerio nos den la devolución sobre todas ellas en forma conjunta.

En primer lugar, me interesa saber si el Ministerio de Economía y Finanzas cuantificó cuánto se va a recaudar con el Imesi que se proyecta imponer a todos los productos puestos en el mercado en envases no retornables.

En segundo término, quisiera conocer si se ha evaluado el impacto que tal disposición podrá tener en materia de inflación.

En tercer lugar, ¿no preocupa al Ministerio de Economía y Finanzas que este impuesto termine perjudicando el nivel de consumo, por el aumento de precios?

Una cuarta pregunta es si la utilización del Imesi que prevé el proyecto de ley a estudio no puede ser considerada una desnaturalización de este impuesto, ya que fue concebido para una lista cerrada de productos considerados suntuosos y ahora se incluirían enormes categorías indefinidas, en las que cabría gravar productos básicos como la leche o el pan.

En quinto término, pregunto si la creación del Provar y Fonagres y las asignaciones presupuestarias que se hacen, no violentan la restricción vigente en esa materia en este período electoral, dispuesta por el artículo 229 de la Constitución.

En sexto lugar, quisiera saber si se considera correcta la delegación que hace la ley en materia de fijación de alícuotas y el monto imponible –aspectos que hacen a la base del cálculo–, respecto a las categorías a incluir, ya que estas no son definidas con claridad y sobre el propio material del hecho generador. A nuestro criterio, todo esto viola el principio constitucional de legalidad en materia de impuestos.

Por lo tanto, me gustaría que se hiciera referencia a estos aspectos que nos inquietan y que son esenciales para que este proyecto de ley pueda ser implementado.

SEÑORA XAVIER.- Brevemente, quiero señalar que si bien tenemos concentradas todas las grandes preocupaciones, hay opinión unánime en el sentido de que queremos legislar respecto al tema ambiental. Es obvio que tiene que haber ciertos estímulos y desestímulos y, en particular, el valor que tiene la basura es lo que nos puede ayudar a que la gente, en lugar de tirarla, pueda reutilizarla, reciclarla o colaborar a armar una cadena del tipo que se plantea, para cumplir también con el otro componente del proyecto de ley que es la sostenibilidad social de todos esos procesos, lo que puede generar fuentes de trabajo interesantes. Quería hacer esta reflexión porque efectivamente nos preocupa en qué tiempo se puede escalonar todo esto, qué procesos se desencadenan antes, cuáles son los costos y los reembolsos para ver si, entendiendo que queremos un proyecto que sea efectivo, no generamos una división en la sustentabilidad política por la cuestión de los impuestos que surgieran. Dicho sea de paso, con esto también hay que tener mucho cuidado para que no haya doble imposición en los productos.

Con respecto al tema constitucional planteado por los senadores sobre el tiempo que lleva legislar este proyecto, no tendríamos ninguna posibilidad de que se ponga en funcionamiento dentro del período de restricción. Nos va a llevar un tiempo más su consideración.

En definitiva, me importa que tengan la impresión de que hay unanimidad en cuanto a que tenemos que avanzar en materia legislativa sobre este tema, lo que queda un poco distorsionado porque hoy solo nos hemos dedicado a las preguntas y a las preocupaciones.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Voy a empezar por el final.

En primer término, desde el Ministerio de Economía y Finanzas y desde el Poder Ejecutivo compartimos la necesidad de avanzar en este tema. Lo que decimos con palabras está reflejado en el envío de un proyecto de ley con más de ochenta artículos. En ese punto, que dispara todo lo demás, tenemos absoluto acuerdo. Creo que la mejor manera de garantizar el éxito de un proyecto de este estilo es prever todo de la mejor manera posible.

En segundo lugar, y yendo a las preguntas –algunas son repetidas porque las preocupaciones giran en torno a tres o cuatro puntos– está claro que la creación de cargos en año electoral es algo que está vedado por la Constitución. No obstante, sin caer en la frase del señor senador Bordaberry, que ahora está muy cercano al fútbol, podemos decir que «una cosa es una cosa y otra cosa es otra cosa», porque entendemos que la creación del organismo no sería inconstitucional; en cambio, sí sería llenarlo con cargos nuevos. No soy constitucionalista pero, en principio, la creación del organismo per se no debería colidir con la Constitución.

La pregunta que hacían los senadores Bordaberry y Garín y la señora presidenta con respecto a por qué en ese caso el numeral 21 estaba en función del valor del producto y no del envase, creo que lo que primó a la hora de este diseño inicial es justamente lo que decíamos: para que un impuesto sea bueno tiene que cumplir con el fin que plantea, pero también tiene que ser lo más sencillo de administrar. A la hora de administrar el impuesto era más fácil para su control ver cuál era el valor de lo que llevaba adentro que empezar a poner cada caso en el envase, pero admitimos que es una discusión más que plausible y entendemos que podría ser de recibo analizar la posibilidad de desmembrar eso para que se imponga en función del tipo de envase.

SEÑOR BORDABERRY.- Tuve las mismas dudas porque obviamente, conociendo los bueyes con que se ara, la simplicidad de las recaudaciones es un fin que se persigue siempre.

De vuelta lo que llama la atención es la contradicción porque se dejan afuera los envases no retornables. Se alienta al artículo 46 a algo distinto, pero el inciso del artículo 43 dice: «El Poder Ejecutivo podrá fijar las alícuotas de los bienes incluidos según el tipo de material que lo constituye, el tipo de material del envase…». No hace referencia al producto, o sea que lo deja afuera, cuando en realidad es lo que no contamina.

Cuando era ministro de turismo –voy a hacer un cuento; disculpen la hora– recuerdo que en verano se hacían aquellas fiestas de brasileños que eran muy famosas. Una de las personas que organizaba la fiesta al final no la hizo más porque traía champagne de afuera en admisión temporaria y decía que todos los invitados eran extranjeros y se lo llevaban puesto. El caso fue famoso. Si bien yo quería que se siguiera haciendo la fiesta –era una buena promoción–, creo que la Dirección General Impositiva tenía razón cuando dijo que no era admisión temporaria. Más allá de la broma, esto puede provocar que yo como comerciante venda un envase no retornable y un producto; el producto está gravado por Imesi, no así el envase no retornable. Entonces, ¿qué voy a cobrar más caro? Lo que no está gravado por Imesi, que es el envase no retornable. ¿No les complica dejar afuera el envase no retornable y dejar solamente el producto? Si uno apuntara a la simplicidad, gravaría todo, es decir, el envase no retornable y el producto. No me quiero poner del lado de ustedes. Lo cierto es que la finalidad del proyecto de ley es castigar impositivamente –por decirlo así– al envase no retornable.

Acá hay otro tema que todavía nos llama mucho más la atención. Estos no son los únicos residuos que se producen, pues deben representar el 5 %, el 10 % o el 15 % del total. Estamos cargando impositivamente con el Imesi solo a unos residuos y no a todos los demás. Esta es otra duda que se nos genera: ¿por qué a unos sí y a otros no –si aplicamos el principio de igualdad–, si todos contaminan?

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Como decíamos, la iniciativa fue redactada con la lógica que explicamos, pero admitimos que haya otra también válida. Estamos dispuestos a colaborar y pensar en una forma mediante la cual en el numeral 21 también se grave al envase. Este sería un mecanismo para aterrizar un poco más la propuesta; obviamente, esto requiere tiempo, no es sencillo hacerlo. Justamente, se había dejado para abordar en la reglamentación algunos aspectos que requieren un mayor análisis. En el tratamiento del proyecto de ley era imposible prever muchas cosas. Seguramente, hoy no estemos pensando en envases que luego aparecerán; por ejemplo, esto ocurrió en el sector lácteo en el que se crearon nuevos envases. Perfectamente podemos trabajar –sobre todo en el caso del numeral 21– en una lógica por envase.

Creo que de alguna manera esto aclara algunas de las dudas que planteó la señora presidenta con respecto al principio de legalidad. En muchos otros casos se deja al Poder Ejecutivo los aspectos vinculados a la implementación. Aquí se deja claro qué es lo que se grava y cuál es el monto máximo que se puede gravar, si bien hay otras cosas típicas de la reglamentación. De todas formas, el hecho de ir por envase lleva a un nivel de detalle mayor que el que se presenta cuando típicamente se habla de un impuesto *ad valorem*.

Nos parecía importante poder dar cierta discrecionalidad a la hora de fijar la alícuota. Se establece una alícuota máxima y, como decíamos, al inicio no debería aplicarse la alícuota máxima, sino comenzar por valores inferiores. Digo esto porque, justamente, la aplicación en fases no requeriría poner en práctica el potencial máximo de recaudación.

Se nos preguntaba sobre el impacto recaudatorio que esto podría llegar a tener, por el efecto inflacionario y demás. Si bien hay estimaciones, más que de una cifra puntual hablaría de un rango de recaudación estimado. Obviamente que el consumo, el nivel de actividad, entre otras cosas, hacen que sea más correcto hablar de un rango que de un monto puntual. Esto presenta fluctuaciones. Nosotros entendemos que por esto se podría estar recaudando, en el máximo potencial de recaudación, entre sesenta y ochenta millones de dólares. Eso sería con la aplicación máxima. Como decíamos, esa recaudación debería ser gradual, y al ser gradual no entendemos que vaya a generar un impacto importante en el consumo ni en la inflación.

Además, este no es un aumento estructural de la inflación, sino que es un aumento de precios puntual. Es decir que a los doce meses, simplemente por un tema estadístico, el impacto inflacionario deja de existir. Asimismo, al ser gradual, no tiene un efecto material a la hora de hablar de la inflación. No son estos los aspectos que nos preocupan más, sí los referidos a que haya una cierta equidad en lo que se grava –como han manifestado algunos senadores–, a que esto tenga una aplicación práctica lo más sencilla posible y a que la recaudación sea gradual, porque a la hora de ir al máximo es un monto que, al repartirse en un determinado cúmulo de empresas –algo de esto manifestaba el senador Bordaberry–, obviamente va a tener un impacto, como tiene cualquier recaudación que se plantee.

Cabe destacar que si bien esta recaudación no está formalmente atada al destino, porque no consideramos que esa sea una técnica correcta de legislar en materia tributaria, sí está previsto que el monto que se recaude tenga una contrapartida similar en apoyo presupuestal para la gestión de este tema. O sea que con esto no se está buscando –quiero manifestarlo de manera explícita– una recaudación adicional para rentas generales.

Se planteaba también la duda de por qué algunos sí y otros no. En eso también hay una suerte principio de Pareto, por así decirlo: estos son los envases sobre los cuales se puede enfocar, de una manera más eficiente, la recaudación.

El señor senador Garín se refirió al esquema de incentivos. El hecho de tener una definición de residuos especiales permitiría trabajar en un esquema de incentivos. Por ejemplo, si se tiene un residuo especial y se hace una gestión exitosa –obviamente, debe ser monitoreada; alguien debe certificarla–, esa inversión debería tenerse en cuenta a la hora del pago del impuesto establecido. Hay que armar esa lógica para que funcione de manera correcta y que cumpla el objetivo; es decir, que sea un incentivo concreto, tangible y, por lo tanto, utilizado por las empresas para aminorar o aligerar la carga del tratamiento de todos los residuos del país.

Creo haber contestado todas las cuestiones que nos fueron planteados.

SEÑOR GARÍN.- Quiero reafirmar lo siguiente: si pudiéramos trabajar el numeral 21 por envases no retornables, que es la aseveración que ha quedado planteada, nos simplifica enormemente, porque estamos abordando los problemas que genera ambientalmente el envase no retornable y va a ir en el mismo sentido que los otros materiales.

El concepto que aparece en el segundo párrafo, que es facultar al Poder Ejecutivo de ir regulando las alícuotas de los bienes incluidos según el tipo de material que los constituye, se adecua bastante bien a los numerales. Pongo un ejemplo: las bandejas de materiales descartables utilizadas para contener alimentos; seguramente, en un futuro no muy lejano, vamos a estar de acuerdo con que tendrían una tasa muy alta si son de plástico y un poco más baja si son de un producto celulósico. Entonces, con esa disposición que genera el segundo párrafo, existe la posibilidad de graduar la presión con que se aplica –lo que está claramente establecido en el texto– esa alícuota máxima del 180 %. Así, se estaría contribuyendo por la vía de la alícuota a estimular su uso, y tender a desaparecer el producto que se va a convertir en un residuo. Esto, me parece que facilita bastante.

Debo reconocer que todavía tengo una pequeña duda con el numeral 25, relativo a las bolsas plásticas para transportar y contener productos y bienes que quizás sea por una mala interpretación.

Entiendo que las bolsas plásticas que transportan bienes son las bolsas de los supermercados. Voy a poner un ejemplo: si alguien lleva un bien, la utiliza como un envase para transportar ese bien. Ahora, la bolsa plástica para contener un producto, imagino que es aquella que contiene el arroz. Por lo tanto, para un caso será bienvenido el gravamen alto y, para el otro, el gravamen será bajo. De todas maneras, quería estar seguro, porque si está pensado así, igual queda alcanzado por el segundo párrafo que acabo de comentar; si es para un producto, el gravamen es menor – aunque sea una bolsa plástica–, y si es para un bien, es mayor. Digo esto, solo para estar seguro de que estamos interpretando bien el concepto.

Con respecto a la estimación de la recaudación, me queda claro, y ojalá en poco tiempo tienda a ser muy pequeñita. Si ocurre eso es porque solo se captará el Imesi de algunos de los productos que están en la lista, que son los más deseables y que, a su vez, tienen la alícuota más chica. Entonces, si se contrae, también será una buena señal de éxito.

Particularmente, les solicitaría una redacción genérica de este concepto programático sobre el instrumento de promoción y de valorización, y un bosquejo que promueva la valorización del residuo y haga efectiva la devolución de impuestos. Es decir, dejar planteada, aunque sea de manera programática, la idea de que si pertenece a una cadena que ha valorizado mucho sus residuos, va a transitar el estímulo por la vía de la promoción económica.

SEÑOR BORDABERRY.- Antes que nada, debo confesar que me cuesta entender este artículo 42, al que llego según quiénes están gravados por el Imesi.

Dice que es facultad del Poder Ejecutivo reglamentar quién asumirá los costos de la gestión de los residuos asociados a los productos. Esto es algo que me cuesta imaginar, en razón de que tengo una formación tributaria de derecho financiero legal, donde manejamos conceptos como impuestos, tasas, contribuciones y contribuciones especiales. En este caso, el Poder Ejecutivo a través de una reglamentación va a establecer qué costos van a estar a cargo ya no de determinadas personas, sino de sectores, como el del fabricante, importador o distribuidor. Entonces, ¿cómo imagina el Poder Ejecutivo que se va a cumplir con la responsabilidad extendida?

Creo que debo estar salteándome algo que no entiendo, pero me gustaría saber cómo van a hacer para poner costos a cargo no ya de particulares sino de sectores privados sin recurrir a lo tradicional, que son los impuestos, las tasas o las contribuciones. Esto me llama la atención; no sé si lo han pensado y confieso que no tengo respuesta en este sentido, voy a estudiarlo más a fondo. Cuesta entender ese artículo 42 y, además, creo que por reglamentación, en esta disposición debe de haber una delegación inconstitucional y grave de facultades del Parlamento, de acuerdo al artículo 85 de la Constitución. Estamos hablando del Poder Ejecutivo asignando costos a sectores, no ya a ciudadanos, a personas físicas o jurídicas.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Con respecto a la posibilidad de trabajar en un esquema de incentivos, quiero decir que también estamos dispuestos a colaborar en eso –como lo planteaba el señor senador Garín–, en una nueva redacción de lo que tiene que ver con la definición y el diseño del Imesi. Obviamente, esto requiere un análisis particular de ambos temas, lo que nos llevará algo de tiempo,

pero estamos dispuestos a remitir lo antes posible una propuesta o una versión para discutir y trabajar al respecto.

En cuanto al artículo 42 y a la duda que planteaba el señor senador Bordaberry creo que, básicamente, y tal como decía el señor senador Garín, se trata de una norma que tiene mucho de programática más que de estar pensada para su aplicación absolutamente concreta. Debo decir que la lectura del artículo también me genera algunas reflexiones o dudas que creo que, de alguna manera, se pueden corregir si se razona sobre un esquema de incentivos. Estamos hablando de que el costo de la gestión de la responsabilidad de la empresa la asume esta porque es de su cargo pero, después, tiene el incentivo para una deducción de impuestos. Creo que esa puede ser una forma más limpia –ya que estamos hablando del medio ambiente– de armar el producto. Como dije, me parece que por ahí se puede armar un esquema que genere un incentivo más adecuado o estimulante para que las empresas autogestionen el tema de los residuos, en el que esté más claramente delimitada la forma en que ese costo puede tener algún beneficio tributario, porque es cierto que la distribución de los costos por vía reglamentaria puede tener dificultades, por un lado, de implementación y, por otro, jurídicas.

SEÑOR GARÍN.- Me alegra escuchar este concepto de tener en cuenta los costos totales porque es cierto: uno tiene tendencia a pensar en el número de lo que va a costar, en su expresión numérica. Me parece que lo que sí tiene que quedar claro es que la responsabilidad extendida no es solo de la empresa, es del producto; en realidad, es del residuo del producto. Creo que cuando uno se ubica en la sintonía general de norma programática, este costo total es más fácil de explicar. También puede quedar planteado que se esté estableciendo una alícuota de ese costo a cada uno de los eslabones. Si hay alguna sugerencia para la cadena en su conjunto, vendría muy bien plantearla porque esto está expresado en términos del residuo del producto, o sea que, por ejemplo, el que fabrica una pila se tiene que hacer cargo de su procesamiento cuando terminó de ser un producto o un bien de uso. Quiere decir que ya pasó por el fabricante, por el distribuidor y por el comercio minorista. Entiendo que este costo total no está queriendo decir que al fabricante le cuesta tal parte, al distribuidor otra y al comercio minorista otra distinta del costo total que significa destruir aquello que tiene como residuo, por ejemplo, una pila que ya no tiene valor de uso. Acá está compensado en cómo se asumen los costos totales de destruir esa pila, pensando que pasa por varias empresas. Creo que estamos hablando de lo mismo. Simplemente lo digo para dejar claro cómo es que está previsto. Yo en los temas jurídicos no me meto.

SEÑOR BORDABERRY.- Creo que compartimos la finalidad, pero hay que incluirlo dentro de las normas o instrumentos jurídicos correspondientes. Por ejemplo, creo recordar –que me corrija el contador Ferreri– que en el caso del Imesi, que grava automóviles, vermú, cerveza, etcétera, hay una devolución de ese impuesto para determinados productos, y creo que muy alta –me parece que del 30 %, 40 %, 50 %–, si se usan envases retornables. Esta finalidad de distribución de costos debería ir por el lado de la legalidad impositiva; no se trata de redactar un decreto y que ustedes decidan cómo repartir los costos entre sujetos. Entiendo que el producto es el que contamina, pero la Dirección General Impositiva no va a poder andar persiguiendo pilas o baterías, sino que va a tener que perseguir a las personas que lo genera en los distintos eslabones de la cadena. Esa es la situación.

Coincidimos en el objetivo. Creo que hay que incluirlo dentro de los conceptos tributarios tradicionales. Disculpe que sea tan tradicional y conservador.

SEÑORA PRESIDENTA.- Nosotros aprobamos hace poco una ley de bolsas plásticas y la implementación de esta ley ha traído un desfase en cuanto a que unos la cobran y otros no; hay un 0800 para denunciar quién las está cobrando, pero las grandes superficies hasta pusieron bolsas más grandes a $ 6. Es decir que no se está cumpliendo con la ley porque, entre otras cosas, las bolsas siguen llevando la propaganda de la superficie que nos vende los productos y se las estamos pagando. No queda claro dónde va ese dinero ni si el Ministerio de Economía y Finanzas está monitoreando lo que se está recaudando en ese sentido.

En su momento dijimos que el tema de las bolsas de plástico, de los residuos, tenía que estar incluido en esta iniciativa, es decir, en el tratamiento integral de los residuos. Mi temor es que no termine pasando lo mismo; que con la buena intención de solucionar un problema existente en todo el país –que los gobiernos departamentales solos no pueden asumir– terminemos generando impuestos. O que después se falle en los controles y no podamos cumplir con el fin para el cual se diseñó todo esto. Por ejemplo, hay unos envases cuyo uso hoy ya está regulado. Me refiero a los residuos peligrosos como los bidones donde va el glifosato, pero nadie se hace responsable. En teoría, ¿habría alguien responsable de esos envases? ¿Estarían gravados según su uso? Además, me pregunto qué pasaría si quedan tirados o son quemados, etcétera. Me gustaría crear una ley que haga foco en el beneficio del medioambiente y en la calidad de vida de la gente porque esa es nuestra preocupación.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- En cuanto a la pregunta puntual sobre los envases de glifosato, entiendo que con la redacción aquí planteada sí están gravados en el numeral 21, porque es un producto puesto en el mercado en envase no retornable.

Con respecto al artículo 42, más allá de las reflexiones que se realizaban quiero decir lo siguiente. Debemos tener en cuenta que se trata de una cadena en la que se importa o se fabrica un producto, se distribuye, se comercializa, etcétera, y uno podría asignar una cuota parte del costo a cada uno de ellos, pero ello tendría dificultades o cuestiones jurídicas a corregir, así como también aplicaciones prácticas a considerar. En este caso, probablemente lo que haya que hacer es tener en cuenta el efecto económico y poner un punto en el que se cobra, porque cobrarle a toda la cadena sería impracticable. Son aspectos que hay que tener en cuenta y quizás un esquema de incentivos pueda funcionar de una manera más simple y eficiente al respecto; creo que hay que trabajar en ello y analizarlo a fondo.

El caso de las bolsas plásticas presenta algunos problemas temporales –por decirlo de alguna manera–, pues el 1.º de julio, al entrar en vigencia la obligación prevista, esos aspectos quedarían corregidos. Básicamente, el problema planteado es como la juventud: se corrige con el tiempo. En definitiva, es bueno poder apreciar –más allá de aspectos puntuales de implementación que hay que corregir o que se irán solucionando con el tiempo– que el efecto deseado es el que está ocurriendo, ya que hay una disminución dramática de la utilización de las bolsas. Finalmente se trató de una buena iniciativa, más allá –repito– de los aspectos puntuales que haya que analizar.

En síntesis, podemos colaborar en esos dos puntos que están planteados, referentes a un esquema de incentivos y un rediseño en los aspectos que hemos conversado del artículo 43.

SEÑORA PRESIDENTA.- En nombre de la Comisión de Medio Ambiente, agradecemos la presencia del contador Ferreri, subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas, y sus asesores.

Seguiremos trabajando en forma conjunta a fin de hacer lo mejor para todos.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 18:18).